VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 70)
z dnia 7 lutego 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 70)

7 lutego 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 27/17, SK 11/17, SK 24/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Jadwiga Potrzeszcz, Karol Dobrzeniecki** – eksperci, oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 27/17, SK 11/17, SK 24/17.

Była jeszcze sprawa – SK 12/17, ale jest propozycja, aby rozpatrzeć ją na następnym posiedzeniu, bo pan poseł Piotrowicz i ekspert są dzisiaj nieobecni. Kolejna propozycja jest taka, aby sprawę SK 27/17 rozpatrzeć jako pierwszą.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła taki porządek dzienny. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – SK 27/17. Pan poseł Mularczyk chwilę się spóźni, ale prosił o przedstawienie sprawy Biuro Analiz Sejmowych. Jednocześnie pan poseł stwierdza, że zgadza się z zaproponowanym stanowiskiem.

Bardzo proszę, pani prof. Jadwiga Potrzeszcz ma głos.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Jadwiga Potrzeszcz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 27/17 została zainicjowana skargą konstytucyjną Garmond Press Spółka Akcyjna z 11 lipca 2016 r. Dotyczy ustawy – Prawo o notariacie. Przedmiotem kontroli jest art. 110 § 2 tej ustawy w zakresie, w jakim nie określa przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie innej niż wskazana w art. 110 § 1. Chodzi o takie osoby jak: strony aktu, osoby, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcy prawni.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem: „Za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu wojewódzkiego – obecnie okręgowego – w którego okręgu znajduje się kancelaria notariusza, wypis aktu notarialnego może być wydany także innym osobom. Sąd orzeka w tym przedmiocie w trybie postępowania nieprocesowego, po wysłuchaniu stron aktu notarialnego, jeżeli stawią się na wezwanie. Postanowienie sądu okręgowego nie podlega zaskarżeniu”.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Spółka, która jest osobą trzecią w stosunku do aktu notarialnego, o który chodzi – będę ją tak nazywała – złożyła do Sądu Okręgowego w Krakowie wniosek o zobowiązanie notariusza do wydanie jej, jako osobie trzeciej, wypisu aktu notarialnego, którego jedyną stroną była skarżąca. Z uzasadnienia tego wniosku dowiadujemy się, że spółka, osoba trzecia, oraz skarżąca, zawarły umowę kolportażową, z której treści wynikał obowiązek

ustanowienia przez skarżącą na rzecz osoby trzeciej zabezpieczenia w formie aktu notarialnego, w którym skarżąca miała poddać się egzekucji do określonej w umowie kwoty, w celu zaspokojenia ewentualnych wierzytelności osoby trzeciej, powstałych w wyniku wykonania umowy kolportażowej. Stosowne oświadczenie o poddaniu się skarżącej rygorowi egzekucji z art. 777 § 1 pkt 5 k.p.c., zostało złożone przez prezesa tej spółki w formie aktu notarialnego przed notariuszem w Krakowie. Po dokonaniu tej czynności skarżąca przekazała osobie trzeciej jedynie skan aktu notarialnego i nie przedstawiła oryginalnego wypisu. Ponieważ ta spółka, osoba trzecia, nie był stroną aktu notarialnego, a także nie została w akcie wskazana jako osoba, dla której zastrzeżono prawo otrzymania wypisu i nie uzyskała tego wypisu także od dłużnika, czyli od skarżącej, niezbędne było wystąpienie do Sądu Okręgowego w Krakowie w trybie art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, o wydanie postanowienia, w którym notariusz zostanie zobowiązany przez sąd do wydania wierzycielowi wypisu aktu notarialnego.

Uzyskanie oryginału wypisu aktu notarialnego było tej spółce, osobie trzeciej, niezbędne do uzyskania klauzuli wykonalności na tym akcie notarialnym. Spółka zamierzała egzekwować od skarżącej kwotę odpowiadającą wysokości odsetek ustawowych za opóźnienia w zapłacie za faktury VAT wystawione przez wnioskodawcę w toku wykonywania umowy kolportażowej.

Mając na uwadze to, że klauzula wykonalności może zostać nałożona jedynie na oryginalny tytuł egzekucyjny, jego uzyskanie przez wierzyciela jest niezbędne, a jedyną możliwością uzyskania wypisu jest zobowiązanie notariusza przez sąd do jego wydania. Sąd Okręgowy w Krakowie, po wysłuchaniu stanowiska skarżącej, wydał postanowienie uwzględniające wniosek spółki, osoby trzeciej, nakazując notariuszowi wydanie spółce wypisu aktu notarialnego.

Skarżąca zarzuca, że brak określenia w art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie: „jakichkolwiek przesłanek czy kryteriów wydawania przez sądy okręgowe orzeczeń w przedmiocie zobowiązania notariusza do wydania wypisu aktu notarialnego osobie innej, niż określona w art. 110 § 1 ustawy – Prawo o notariacie, prowadzi do sytuacji, w której jednostka nie jest w stanie przewidzieć, w jakich sytuacjach wypis aktu notarialnego, który może zawierać informacje wrażliwe dla danego podmiotu, których podmiot ten nie chce ujawniać nieoznaczonym osobom, a w przypadku osób fizycznych także podlegające ochronie dane osobowe, zostanie na podstawie niezaskarżalnego postanowienia sądu wydany osobie trzeciej". Zdaniem skarżącej stanowi to oczywiste naruszenie, wynikającej z art. 2 konstytucji, zasady pewności prawa.

Skarżąca zarzuca również, że art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 konstytucji, ponieważ: „nie zawiera on jasnego, spójnego i niebudzącego wątpliwości uregulowania trybu postępowania sądowego i zasad odwoławczych, a także kryteriów merytorycznego rozstrzygnięcia w postępowaniu przed sądem I instancji. Ustawodawca nie powołuje żadnych materialnych i materialnoprawnych przesłanek rozstrzygnięcia, nie odwołuje się do żadnych kryteriów, jak np. «osoba zainteresowana», «dostatecznie usprawiedliwiona potrzeba» czy «interes prawny»".

Ponadto, zdaniem skarżącej, naruszenie jej konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 konstytucji nastąpiło w dwóch aspektach. Po pierwsze, skarżąca nie znała przesłanek i kryteriów rozstrzygnięcia, co uniemożliwiło skuteczne podjęcie obrony przed roszczeniami strony przeciwnej, a także skarżąca nie miała zagwarantowanej pewności prawa, wymaganej w demokratycznym państwie prawa. Po drugie, z powodu braku kryteriów rozstrzygnięcia brak było wzorca kontroli instancyjnej, zatem skarżąca nie mogła skutecznie kwestionować zapadłego rozstrzygnięcia, nawet gdyby przysługiwał jej jakikolwiek zwyczajny środek zaskarżenia.

W *petitum* proponowanego stanowiska Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, w zakresie, w jakim nie określa przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie innej niż wskazana w art. 110 § 1 tej ustawy, jest zgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

Wniosek Sejmu uzasadniony jest tym, że zarzut skarżącej, iż w art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, prawodawca nie wskazał żadnych kryteriów, jak np. „osoba zainteresowana", „dostatecznie usprawiedliwiona potrzeba" czy „interes prawny", przez

co nie mogła ona przewidzieć, jakie były przesłanki decyzji sądu w kwestii zobowiązania notariusza do wydania wypisu aktu notarialnego, nie wydają się przekonujące. Pojęcie osoby zainteresowanej określone zostało w art. 510 k.p.c. i odnosi się ono także do postępowania nieprocesowego podjętego przez sąd na wniosek, na podstawie art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie. Podobnie, kategoria interesu prawnego jest ściśle związana z charakterem postępowania nieprocesowego w analizowanej sprawie. Wprowadzenie tych pojęć *expressis verbis* do treści art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, praktycznie nic nie zmieniłoby w kwestii możliwości przewidzenia przesłanek decyzji sądu. Natomiast proponowana przez skarżącą przesłanka „dostatecznie usprawiedliwionej potrzeby" mogłaby wprawdzie być wprowadzona wprost do treści art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, ale nie zmienia to faktu, że ocena, czy zaistniała owa „dostatecznie usprawiedliwiona potrzeba" po stronie wnioskodawcy, przekazana byłaby nadal sądowi podejmującemu decyzję w kwestii zobowiązania notariusza do wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej.

W obecnym stanie prawnym zasada ta *implicite* wynika z charakteru postępowania nieprocesowego, w toku którego strony aktu notarialnego mogą, podczas wysłuchania, przedstawić swoje racje.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przepraszam bardzo, ale czy możemy już prosić o jakieś konkluzje.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, ale to przewodniczący prowadzi posiedzenie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Ja tylko pomagam.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze, kontynuujemy, pani profesor.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Ja już będę kończyć, bo mam tylko uzasadnienie. W obecnym stanie prawnym zasada ta *implicite* wynika z charakteru postępowania nieprocesowego, w toku którego strony aktu notarialnego mogą, podczas wysłuchania, przedstawić swoje racje.

Odnosząc się do podnoszonego przez skarżącą zarzutu możliwego narażenia na ujawnienie informacji wrażliwych dla danego podmiotu, których podmiot ten nie chce ujawniać nieoznaczonym osobom czy też ujawnienia, chronionych prawnie danych osobowych, należy stwierdzić, że w kontekście rozważanej sprawy zarzut ten jest chybiony. Jak bowiem wynika z przytoczonego wcześniej uzasadnienia wniosku spółki, osoby trzeciej, złożonego do Sądu Okręgowego w Krakowie o zobowiązanie notariusza do wydania wypisu aktu notarialnego, spółka ta otrzymała od skarżącej skan aktu notarialnego, zatem jego treść była ujawniona. W tej sprawie chodziło jedynie o wydanie oryginalnego wypisu, ponieważ uzyskanie oryginału wypisu aktu notarialnego było tej spółce niezbędne w celu uzyskania klauzuli wykonalności na akcie notarialnym.

Wiadomo, że klauzula wykonalności może być nałożona tylko na oryginalny tytuł egzekucyjny. Wobec tego uzyskanie go przez wierzyciela jest niezbędne. A jedyną możliwością jego uzyskania, wobec braku zgody skarżącej, było zobowiązanie przez sąd notariusza do jego wydania. Zatem, podnoszone przez skarżącą zarzuty, dotyczące narażenia się na ujawnienie informacji wrażliwych, mają charakter abstrakcyjny i nie odnoszą się do konkretnej sytuacji. Wobec powyższych argumentów uzasadniony jest wniosek Sejmu sformułowany w *petitum* stanowiska. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy pan poseł Mularczyk chciałby zabrać głos? Uprzedziłem już, że pan poseł zgadza się ze stanowiskiem.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy są pytania. Pan poseł Andrzej Matusiewicz, proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam wątpliwości co do takiego stanowiska Sejmu. Zważyć trzeba, że Prawo o notariacie jest z 1991 roku, czyli powstało sześć lat przed wejściem w życie konstytucji. Zasady demokratycznego państwa prawa nie bardzo były wtedy respektowane w naszym ustawodawstwie, bo w zasadzie nie ma podanych żadnych przesłanek, dlaczego notariusz może odmówić wydania osobie trzeciej aktu notarialnego. Nie ma żadnych przesłanek, a tytuł wykonawczy może być nałożony tylko na oryginalny akt notarialny. Ta spółka, jako osoba trzecia, niewątpliwie jest zainteresowana. Można się spierać, czy ten interes jest czy nie jest w art. 510 k.p.c. Równie dobrze można udowodnić, że jest.

Spółka robi zażalenie do sądu okręgowego na odmowę wydania. Sąd okręgowy wydaje postanowienie o odmowie, a ono nie podlega zaskarżeniu. W związku z tym sąd nawet nie pisze uzasadnienia tego postanowienia. W tej sytuacji zasada dwuinstancyjności jest mocno ograniczona, a jest to podstawowa zasada konstytucyjna. Nie pisze uzasadnienia i spółka nie ma żadnej możliwości odwołania się.

Pani nie powiedziała o jeszcze jednej rzeczy. Jest postanowienie TK, który w zakresie tych przesłanek, tych kryteriów, nadaje dalszy bieg tej sprawie, a co do pozostałej części zaskarżenia, to odmówił jej przyjęcia do rozpoznania. Proszę, niech pani mnie przekona, że takie stanowisko sądu jest słuszne, bo stanowisko Sejmu jest tutaj pożądane, żeby uznać, że to jest zgodne, bo osoba zainteresowana w zasadzie nie ma praktycznych możliwości wzruszenia, ani postanowienia sądu, ani stanowiska notariusza o odmowie wydania oryginału aktu notarialnego.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Panie pośle, ale ta osoba trzecia otrzymała. To osoba skarżąca…

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Otrzymała skan, czyli nie mogła złożyć wniosku o nadanie wykonalności.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Przedstawiłam sprawę w ten sposób, bo uważam, że w tym przypadku miała interes prawny i sąd słusznie nakazał notariuszowi wydanie wypisu. Pan poseł zrozumiał to trochę opacznie, ponieważ nie wymieniałam nazw spółek. Skarżącą jest ta spółka, która była stroną aktu, która takie oświadczenie złożyła. Ona nie chciała dać wypisu, tylko dała skan, a potem zaskarżyła…

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Potrzeba zgody stron, bo tylko za zgodą stron można wydać, ale spółka się nie zgadzała. Potrzeba było postanowienia sądu.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Uznałam, że sąd słusznie postąpił, że wydał ten wypis.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Zgodzi się pani, że jest postanowienie, nie ma zaskarżenia, więc sąd nie musi tego uzasadniać, czyli w ogóle nie ma możliwości sprawdzenia merytoryczności takiego postanowienia.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Tylko ustne motywy.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

To jest w postępowaniu niejawnym – jakie ustne motywy?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Myrcha, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Myrcha (PO):

Treścią żądania nie jest to, czy postępowanie z art. 110 prawa o notariacie jest dwuinstancyjne, czy nie jest dwuinstancyjne, tylko czy są przesłanki wydawania w trybie nieprocesowym wypisu aktu. Przychylam się do stanowiska, które zostało przedstawione jako stanowisko Sejmu, że tu nie ma podstaw do stosowania art. 510 k.p.c., bo tu się precyzuje, kto może wystąpić. Sąd może sprawdzić, czy osoba ma interes prawny czy też nie.

Natomiast, gdyby ktoś skierował skargę konstytucyjna, czy wniosek o to, czy to postępowanie powinno być dwuinstancyjne, to powinniśmy się wtedy zastanowić, czy w tym katalogu wszystkich postanowień czy orzeczeń niezaskarżalnych tego typu postępowanie powinno się znaleźć. To jednak nie było przedmiotem tego postępowania, więc przychylam się do tego stanowisko, bo ono nie budzi większych wątpliwości.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Natomiast ja się nie przychylam, bo tu nie chodzi o dwuinstancyjność, ale o kryteria odmowy wydania aktu notarialnego. O kryteria, których w art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, nie ma. Jest przepis, że jest zgoda stron. Wystarczy, że nie ma zgody stron i wtedy trzeci podmiot nie ma żadnych możliwości jego uzyskania.

Proszę przeczytać postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, w którym pani sędzia Małgorzata Pyziak-Szafnicka określiła, w jakim zakresie TK będzie badał kryterium odmowy wydania odpisu aktu notarialnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani profesor Potrzeszcz, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Jadwiga Potrzeszcz:

Trybunał wydał takie postanowienie w czerwcu 2017 roku. Napisano w nim, po pierwsze, że należy nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie z art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji. Chodzi o zakres, w jakim nie określa on przesłanek wydania wypisu aktu notarialnego osobie innej niż wskazana w art. 110 § 1 ustawy – Prawo o notariacie.

Po drugie, należy odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 110 § 2 ustawy – Prawo o notariacie, w zakresie, w jakim stanowi on, że postanowienie sądu okręgowego, zobowiązujące notariusza do wydania wypisu aktu notarialnego osobie innej niż wskazana w art. 110 § 1 ustawy – Prawo o notariacie, nie podlega zaskarżeniu zgodnie z art. 78, w związku z art. 176 ust. 1, z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 konstytucji. Trybunał nie nadał biegu w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Musimy rozstrzygnąć ten spór w głosowaniu. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (6) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (9)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 11/17. Czy pan poseł, czy Biuro Analiz Sejmowych?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Proszę BAS o przedstawienie sprawy.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 11/17 zainicjowana została skargą konstytucyjną, w której skarżący są następcami prawnymi osoby fizycznej, która była założycielem i jednym z akcjonariuszy Hut Szklanych J. Stolle „Niemen” Spółki Akcyjnej powstałej w 1923 roku na Kresach. To jest kolejna sprawa zabużańska. Ta spółka przed wojna nabyła własność nieruchomości o łącznej powierzchni 1700 ha. Podkreślam – nabyła jako spółka akcyjna. Poprzednik prawny skarżących 1 września 1939 r. zamieszkiwał na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadał w tym dniu obywatelstwo polskie. Po wkroczeniu wojsk sowieckich we wrześniu 1939 r. został aresztowany przez NKWD i dalsze jego losy są nieznane

W dniu 31 grudnia 2008 r. do wojewody pomorskiego wpłynął wniosek jednego ze skarżących o wydanie decyzji potwierdzającej przysługujące mu prawo do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty. Dołączył wszystkie odpowiednie wnioski i dokumenty. Wojewoda odmówił skarżącym prawa do rekompensaty. Wskazał, że właścicielem pozostawionej nieruchomości była spółka jako osoba prawna, a nie osoba fizyczna – poprzednik prawny skarżących. Tymczasem ustawa dotyczy osób fizycznych. To jest dość rzadki przypadek, bo byli akcjonariusze, a to są następcy prawni akcjonariuszy.

Od decyzji wojewody skarżący złożyli odwołanie do ministra skarbu państwa, który decyzje wojewody podtrzymał. Utrzymał tę decyzje w mocy i stwierdził, że wojewoda w sposób prawidłowy, zgodnie ze stanem faktycznym i prawnym, odmówił potwierdzenia prawa do rekompensaty, ponieważ na podstawie odpowiednich przepisów przysługuje ono właścicielowi nieruchomości lub jego następcy prawnemu, a nie osobie prawnej.

Na decyzję ministra skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, powołując się na to, że ta interpretacja jest wadliwa. Jednak zapadł wyrok, również oddalający skargę na decyzję ministra skarbu państwa, z bardzo zbliżoną konkluzją. Sprawa trafiła do NSA, ale ten również oddalił skargę kasacyjną i podzielił stanowisko przedstawione w zaskarżonych decyzjach i wyroku WSA. Podkreślił także, że „ani osoby prawne, ani akcjonariusze spółek akcyjnych nigdy nie posiadali takich uprawnień, a zatem obecna ustawa w niczym nie pogarsza sytuacji prawnej tych podmiotów, czyli nie ogranicza ich praw”.

Na to skarżący wnieśli wspólnie skargę konstytucyjną. Jej przedmiotem jest stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 3, 5, 6 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty – w zakresie, w jakim pozbawiają one prawa do rekompensaty za nieruchomości będące własnością spółek akcyjnych, mających siedzibę na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoby, które posiadały akcje w tych spółkach i które były w dniu 1 września 1939 roku obywatelami polskimi i miały miejsce zamieszkania na byłym terytorium RP oraz opuściły to terytorium z przyczyn, o których mowa w ustawie. Wskazano też na niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 konstytucji.

Te przepisy, które zostały zaskarżone stanowią, że „Prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej”, jeżeli spełnia on odpowiednie warunki, czyli był obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania oraz musiał opuścić terytorium RP. W przypadku śmierci właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami rekompensata przysługuje następcom prawnym.

Zarzuty w odniesieniu do tych przepisów, które wskazuje wyrok NSA, jako naruszających prawa i zasady konstytucyjne, mówiły o naruszeniu prawa ochrony własności, zasady proporcjonalności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie skarżących to ograniczenie, poprzez zróżnicowanie sytuacji osób, które utraciły nieruchomości formalnie do nich należące oraz osób znajdujących się w takiej sytuacji jak skarżący, nie znajduje usprawiedliwienia z punktu widzenia omawianego przepisu i wskazanych w nim przesłanek. Skarżący wskazują, że spełniają wszystkie wymogi ustawowe uprawniające ich do otrzymania rekompensaty, poza tym jednym warunkiem, że musiały być to nieruchomości osoby fizycznej lub następców prawnych osoby fizycznej. Skarżący uważają, że zaskarżone przepisy nie spełniają standardów stawianych przez przywołane zasady konstytucyjne. W związku z tym odmawia się części Zabużan prawa do wypłaty rekompensaty, pomimo tego, że stracili oni, podobnie jak osoby fizyczne, dorobek całego życia. Skarżący wskazują, że prowadzenie huty jako spółki akcyjnej, to było tylko formalne, organizacyjne przekształcenie, żeby prowadzić działalność na większą skalę. W przypadku prowadzenie takiej działalności przez osobę fizyczna byłoby to utrudnione.

Proponowane w tej sprawie stanowisko, to umorzenie postępowania. Przyczyną takiej konkluzji jest to, że sformułowany przez skarżących zarzut „przyznania określonego prawa obywatelom polskim znajdującym się w ściśle określonej sytuacji, pomijając przy tym zupełnie interesy pozostałych osób, również legitymujących się obywatel-

stwem polskim i spełniających pozostałe warunki w zasadniczej części", należy rozważyć na gruncie różnicy pomiędzy zaniechaniem ustawodawczym a pominięciem legislacyjnym. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju, gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jest jako wprowadzenie regulacji niepełnej i jest ono poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z konstytucją. W proponowanym stanowisku uznajemy, że to co jest kwestionowane w tej regulacji musi być uznane za zaniechanie ustawodawcze, czyli pozostające poza kognicją Trybunału.

Trzeba przypomnieć kontekst tej sprawy. Roszczenia zabużańskie wiązały się z ewakuacją Polaków i Żydów, będących obywatelami polskimi, z terenów Białorusi, Ukrainy i Litwy. Były to osoby, które w związku z tym ucierpiały. Państwo polskie zobowiązało się, na mocy umów republikańskich z ZSRR, do tego, że udzieli pomocy tym osobom, ale bez szczególnej zasady udzielania tej pomocy. Powstało pewne zobowiązanie, wynikające z umów republikańskich, władz państwa polskiego do uregulowania w prawie wewnętrznym rozliczeń z obywatelami polskimi, którzy utracili mienie.

W doktrynie prawo do przewidzianej w ustawie rekompensaty za mienie zabużańskie uznawane jest za prawo publicznoprawne o charakterze socjalnym, a nie czysto odszkodowawczym. Nie jest odszkodowaniem za wywłaszczenie, ponieważ pozbawienie własności obywateli polskich mieszkających na kresach nie zostało dokonane z inicjatywy i na rzecz państwa polskiego, lecz zostało narzucone w związku z okolicznościami geopolitycznymi. Dlatego to uprawnienie Zabużan miało zawsze charakter świadczenia „pomocowego", pomocy przesiedleńczej, umożliwiającego obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej ponowny start życiowy po ewakuacji z terenów niewchodzących w skład państwa polskiego. Uprawnienie przewidziane było, zgodnie z postanowieniami umów republikańskich, wyłącznie dla tych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy zdecydowali się na przesiedlenie na terytorium Polski w jej powojennych granicach. W związku z tym od początku nie było mowy o tym, że będzie to jakaś rekompensata czy odszkodowanie dla osób prawnych, rekompensata czy odszkodowanie dla wszelkich podmiotów prawnych, które straciły swoje majątki na Kresach.

Skarżący zarzucają przepisom, wskazanym w *petitum* skargi, niedostatek treściowy. Rozstrzygnięcie, czy w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem czy z pominięciem prawodawczym powinno być dokonane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem.

Analizując orzecznictwo Trybunału, trzeba stwierdzić, że podobieństwo czy tożsamość tych podmiotów nie zachodzi. Osoba prawna w sposób istotny różni się od osoby fizycznej. Uczestniczenie w osobie prawnej, bycie akcjonariuszem, ma inny charakter niż posiadanie czy bycie właścicielem, posiadanie nieruchomości przez osobę fizyczną. W związku z tym nie można uznać za trafne zawartych w skardze stwierdzeń skarżących, że spółka była wyłącznie formą organizacyjną prowadzenia działalności gospodarczej przez poprzednika prawnego, ponieważ chociażby kwestia odpowiedzialności kształtowała się zupełnie inaczej. W związku z tym nie są uprawnione takie stwierdzenia.

W stanowisku analizujemy szczegółowo przepisy Kodeksu handlowego, który obowiązywał przez wojną i dotyczył tych spraw. Wykazujemy, że te różnice są na tyle istotne, że nie można uznać, że ta pozycja prawna jest tożsama.

Brak ostatecznej tożsamości jakościowej rozwiązania wskazanego przez skarżących i treści uregulowanych w ustawie skłania do uznania, że przedmiotem niniejszej skargi jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicja TK. Stąd konkluzja taka, jak w *petitum*. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są zgłoszenia? Pan poseł Arkadiusz Mularczyk, bardzo proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Akceptuję stanowisko zaprezentowane przez BAS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Więcej pytań nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 24/17. Proszę BAS o jej przedstawienie.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panier przewodniczący, Wysoka Komisjo. Ta sprawa również została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Jej podstawą był następujący stan faktyczny. Skarżący był strażakiem Państwowej Straży Pożarnej i z powodu pogarszającego się stanu zdrowia złożył do komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej raport, w którym zwrócił się o odwołanie go z instytucji cywilnej, w której pełnił zadania. Wnioskował także o zwolnienie go ze służby w PSP z dniem 30 czerwca 2012 r. Komendant główny PSP wydał decyzję w sprawie zwolnienia skarżącego ze służby, w której uwzględnił w całości żądanie skarżącego. Kilka miesięcy później skarżący wystąpił do komendanta głównego PSP z wnioskiem o wznowienie postępowania w sprawie zwolnienia ze służby i o zmianę podstawę prawnej zwolnienia z art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP – „strażaka zwalnia się ze służby w przypadku zgłoszenia przez niego pisemnego żądania zwolnienia" – na art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o PSP – „strażaka zwalnia się ze służby w przypadku orzeczenia przez komisję lekarską całkowitej niezdolności do służby".

Stan faktyczny kształtował się w ten sposób, że po wniesieniu raportu toczyła się procedura ustalania jego stanu zdrowia i wydano postanowienie, w którym stwierdzono, że już w czasie pełnienia służby jego stan zdrowia pozwalał mu na zwolnienie z powodu złego stanu zdrowia.

Komendant główny PSP wznowił postępowanie w tej sprawie, ale decyzją z dnia 5 października 2012 odmówił uchylenia zaskarżonej decyzji, wskazując, że orzeczenie Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej nie istniało w dniu wydawania tej decyzji. Skarżący złożył odwołanie do ministra spraw wewnętrznych, który utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję komendanta głównego PSP. Na tę decyzję strażak złożył skargę do WSA w Warszawie, który uchylił decyzję ministra spraw wewnętrznych oraz utrzymał w mocy decyzję komenda głównego PSP oraz stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości. WSA uznał, że wydanie decyzji było przedwczesne.

Sprawa trafiła ponownie do komendanta głównego PSP, który odmówił uchylenia decyzji komendanta głównego PSP z 15 maja 2012 r. W uzasadnieniu wskazał, że wnioskodawca „sam uruchomił procedurę zwolnienia" na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP, czyli na wniosek, i tym samym, wobec obligatoryjnego charakteru tego przepisu, organ był zobowiązany do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem strażaka. Nie mógł wydać innej decyzji na podstawie przepisów prawa. Komendant główny PSP również wskazał, że przedstawione w uzasadnieniu poglądy „znajdują potwierdzenie w wielu wyrokach sądów administracyjnych".

Mimo zaskarżenia, ta decyzja została utrzymana. WSA oddalił skargę i uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, a organ w sposób prawidłowy zebrał i ocenił materiał dowodowy. Również NSA stwierdził, że wskazany wyrok WSA w całości jest zasadny i oddalił skargę kasacyjną.

Skarżący wniósł skargę konstytucyjną na przywołane na wstępie przepisy ustawy o PSP i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności art. 345 § 1 pkt 5 k.p.a., czyli „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję".

Proponowane jest stanowisko za umorzeniem tego postępowania. Pokrótce wyjaśnię – dlaczego? Na gruncie analizy formalno-prawnej chcę przypomnieć, że w orzecznictwie

TK istnieje ustalone stanowisko, że nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych.

W tej sprawie ten negatywny skutek, który nastąpił dla tego strażaka, nie jest efektem wadliwie skonstruowanych przepisów, ale pewnych okoliczności faktycznych, czyli kolejności wnoszenia przez niego raportów i postępowania, które się toczyło.

Tak też sformułowana jest skarga konstytucyjna. Nie w sposób odpowiedni dla skargi, w której skarży się niekonstytucyjność przepisów, ale w sposób właściwy dla skargi sądowo-administracyjnej. Skarżący nie wykazał istnienia spójnej linii wykładni tych przepisów, które byłyby negatywne dla niego. Wręcz przeciwnie, powołuje się na to, że w innych sprawach decyzje zapadały w korzystny dla niego sposób. Cała skarga jest w ten sposób skonstruowana, że kwestionuje błędną wykładnię dokonaną przez NSA, wskazuje, że w innych wyrokach sąd administracyjny w sposób prawidłowy uznał, że data powstania niezdolności do służby może stanowić nową, istotną okoliczność faktyczną do wznowienia postępowania. Stwierdził, że w drodze wykładni przepisów doszło do ograniczenia praw majątkowych skarżącego. Twierdzi, że art. 31 ust. 3 konstytucji gwarantuje, iż wszelkie ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych mają opierać się na gruncie jednoznacznych przepisów ustaw a nie, jak w niniejszej sprawie, na błędnej wykładni prawa.

Jest to skarga na wykładnię, na błędy popełnione w ramach wykładni, które oczywiście powinny być skorygowane w toku postępowania, ale to się nie stało, bo NSA uznał, że w tym przypadku skarżący nie ma racji.

W skardze obywatel pisze: „Strażak nie ma wpływu na to, kiedy komisja lekarska wyznaczy mu termin badań", „pomimo jednoczesnego skierowania wniosku o skierowanie na komisję lekarską i żądania zwolnienia ze służby, okres trzech miesięcy nie wystarczył, aby przeprowadzić badania", czyli odnosi się do okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Hipotetycznie, gdyby potoczyły się one inaczej, to sprawa byłaby inaczej załatwiona. Skarga konstytucyjna nie jest kolejną instancją sądową, która mogłaby oceniać konkretny stan faktyczny.

Natomiast samych zarzutów pod adresem treści przepisów jest w tej skardze bardzo niewiele. Ta argumentacja jest nikła i w związku z tym w projektowanym stanowisku wnioskuje się o umorzenie postępowania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Zgadzam się z tym stanowiskiem, bo skarżący nie przedstawił wystarczających argumentów na uzasadnienie swojej skargi. Zgadzam się z konkluzją BAS.

Czy ktoś z państwa ma pytania? Nie ma pytań. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

To była ostania sprawa. Dziękuję państwu bardzo serdecznie.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.